

## Les Cahiers de droit



# Les critères de répartition des normes entre la loi et le règlement

Jean Alarie et Guy Boisvert

Volume 21, numéro 3-4, 1980

La rédaction des lois

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/042404ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/042404ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Faculté de droit de l'Université Laval

ISSN

0007-974X (imprimé)

1918-8218 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Alarie, J. & Boisvert, G. (1980). Les critères de répartition des normes entre la loi et le règlement. *Les Cahiers de droit*, 21(3-4), 567-578.  
<https://doi.org/10.7202/042404ar>

### Résumé de l'article

Various groups and institutions are concerned about the proliferation of regulations. There is fear of an overflow into the regulatory field of standards that belong to the legislative domain. It therefore seems appropriate to draw up criteria for assigning standards to the respective areas of statutes and regulations.

The logic for apportioning standards might be based on the principle that the placing of a standard in the hierarchy of unilateral normative instruments is directly related to the scope of its object and inversely related to its degree of intervention in the activity subjected to it.

Before deciding to put a standard into a statute or to provide that it be enacted later under regulation-making authority, it is advisable to assess its degree of generality in relation to the concepts that surround it in the legislative draft, and also to measure its degree of materiality, i.e. the extent to which it embodies Government intervention in the activity that it is proposed to regulate.

From a practical standpoint, however, the impact of the political environment on legislative drafting must not be ignored. Allowing for the influence of policy and politics on the design of the statute-regulations complex, three contiguous but distinct normative areas may be identified: standards that must belong to the domain of statutes ; standards that may be apportioned to either the domain of statutes or that of regulations ; and standards that would normally belong to the domain of regulations.

The model suggested is not absolute and is liable to be modified by space and time considerations ; however, reference to it might help to rationalize the delegation of regulation-making authority.

# Les critères de répartition des normes entre la loi et le règlement

---

Jean ALARIE,\*  
Guy BOISVERT\*\*

*Various groups and institutions are concerned about the proliferation of regulations. There is fear of an overflow into the regulatory field of standards that belong to the legislative domain. It therefore seems appropriate to draw up criteria for assigning standards to the respective areas of statutes and regulations.*

*The logic for apportioning standards might be based on the principle that the placing of a standard in the hierarchy of unilateral normative instruments is directly related to the scope of its object and inversely related to its degree of intervention in the activity subjected to it.*

*Before deciding to put a standard into a statute or to provide that it be enacted later under regulation-making authority, it is advisable to assess its degree of generality in relation to the concepts that surround it in the legislative draft, and also to measure its degree of materiality, i.e. the extent to which it embodies Government intervention in the activity that it is proposed to regulate.*

*From a practical standpoint, however, the impact of the political environment on legislative drafting must not be ignored. Allowing for the influence of policy and politics on the design of the statute-regulations complex, three contiguous but distinct normative areas may be identified: standards that must belong to the domain of statutes; standards that may be apportioned to either the domain of statutes or that of regulations; and standards that would normally belong to the domain of regulations.*

*The model suggested is not absolute and is liable to be modified by space and time considerations; however, reference to it might help to rationalize the delegation of regulation-making authority.*

---

\* C.r., directeur du Bureau des règlements.

\*\* Légiste, D.G.A.L., ministère de la Justice.

	<i>Pages</i>
<b>Introduction</b> .....	568
<b>1. Nature de la loi et du règlement</b> .....	570
1.1. Les dissemblances .....	570
1.2. Les similitudes .....	571
1.3. L'absence d'étanchéité .....	571
<b>2. La ligne de démarcation</b> .....	573
2.1. Des critères possibles de répartition .....	573
2.2. Les trois champs normatifs .....	574
2.3. Quelques exemples .....	575
<b>Conclusion</b> .....	576

---

## Introduction

La répartition des normes entre la loi et le règlement est une question qui préoccupe depuis un certain temps déjà l'administration québécoise, les parlementaires et les rédacteurs de lois.

Cette préoccupation résulte elle-même d'une certaine inquiétude suscitée chez les parlementaires, les corporations professionnelles et certains groupes de pression par la prolifération des textes réglementaires qui, selon plusieurs, soustrait progressivement au Parlement son pouvoir législatif, c'est-à-dire sa souveraineté même.

Ainsi en mai 1974, la Chambre de commerce de la province de Québec présentait au président et aux membres de l'Assemblée nationale un mémoire intitulé « L'érosion du pouvoir législatif », dans lequel elle faisait part de son inquiétude devant l'accroissement excessif du pouvoir exécutif aux dépens du pouvoir législatif. À la deuxième page, les auteurs du mémoire affirmaient :

Les règlements vont même jusqu'à fixer arbitrairement des normes qui devraient normalement se trouver dans la loi. La population du Québec doit faire face de plus en plus à une législation par des lois-cadres et à une réglementation qui devient de plus en plus importante en substance et en quantité.

En juin de la même année, le Barreau du Québec présentait un mémoire au gouvernement intitulé : « Le contrôle de la législation déléguée dans la province de Québec ». L'objet de ce mémoire était de recommander l'instauration d'un contrôle parlementaire ou politique de la législation déléguée afin « (...) de protéger le citoyen contre les dangers d'un nouveau genre

d'absolutisme bureaucratique.» Même si ce mémoire ne va pas jusqu'à suggérer l'établissement de critères de répartition entre la loi et le règlement, il est intéressant de noter qu'au sujet de l'exercice du pouvoir réglementaire dans la province de Québec, le Barreau constate que :

(...) il y a très souvent une abdication du pouvoir de l'Assemblée nationale en faveur du pouvoir exécutif par un transport du contenu même qui devrait figurer dans la loi au sein des règlements, qui eux, ne sont pas soumis au contrôle de l'Assemblée nationale en tant qu'organe législatif. Il s'agit donc d'un accroc important à la conception usuelle du système démocratique en usage au Canada et au Québec, lequel système donne ou devrait donner au pouvoir législatif le pouvoir final et décisionnel d'édicter les normes de portée générale et impersonnelle, normes qui constituent l'essence même de la loi en vue de réglementer la vie des citoyens.

Il ne s'agit là évidemment que de quelques-unes des inquiétudes manifestées devant l'accroissement presque désordonné de la réglementation. Déjà à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle en Angleterre, on s'inquiétait de l'ampleur que prenait la législation déléguée et ce fut l'une des questions soumises au Comité du Royaume-Uni sur les pouvoirs des ministres dont le rapport fut publié en 1932. Aux États-Unis, le Comité de la procédure administrative étudia aussi cette question dans son rapport publié en 1941. De même, le 30 septembre 1968, la Chambre des communes du Canada créait le comité spécial sur les instruments statutaires, chargé d'examiner les procédures de rédaction, de publication et de révision des règlements.

Il appert donc qu'un peu partout on s'inquiète et on critique l'activité réglementaire, sans cependant que personne ne songe à en nier la nécessité. Les protestations visent surtout le volume et le caractère de la législation déléguée, plutôt que la pratique elle-même. On craint que si la tendance actuelle se poursuit, le Parlement, en se contentant de n'ébaucher que des lois squelettiques, n'en vienne à perdre son rôle de législateur.

Pour contrer cette tendance, on a institué dans plusieurs pays diverses formes de contrôle des règlements par le Parlement. Ces contrôles s'exercent soit avant, soit après l'adoption des règlements.

Nous ne croyons pas utile d'examiner ici en détail ces diverses espèces de contrôle mais on peut se demander si en augmentant sans cesse le rôle de surveillance du Parlement sur l'activité réglementaire, on ne risque pas d'en arriver à une situation semblable à celle qui prévalait en France sous la III<sup>e</sup> république, alors que le Parlement, par ses empiètements abusifs sur le domaine de l'Exécutif, était en train de paralyser le gouvernement et de le rendre pratiquement impuissant.

Sans aucunement suggérer d'abandonner toute forme de contrôle parlementaire sur les règlements, certains croient qu'une façon d'éviter ces

empiètements réciproques du Législatif et de l'Exécutif est d'établir une répartition des compétences entre loi et règlement. Il ne semble pas que cette avenue ait été explorée dans aucun pays où il y a un régime parlementaire de type britannique, comme celui qui existe au Canada et au Québec.

Nous ferons donc une tentative pour trouver des critères ou du moins des standards permettant au rédacteur de lois de reconnaître plus facilement ce qui est du domaine de la loi et ce qui doit être délégué à l'Exécutif et qui serviront à le guider dans le choix qu'il doit faire lors de la composition d'un texte.

## **1. Nature de la loi et du règlement**

Il n'est peut-être pas nécessaire ici d'élaborer une définition de la loi et du règlement. De nombreux auteurs, fort savants d'ailleurs, l'ont déjà fait avant ce jour. Qu'il nous suffise, pour les besoins de notre discussion, de rappeler que la loi et le règlement sont des textes législatifs, c'est-à-dire des textes qui imposent des normes de comportement à caractère général et impersonnel.

Inutile de dire que nous laissons volontairement de côté les lois qui ne sont adoptées que pour régler des cas particuliers, et que l'on désigne communément sous le nom de « bills privés ». Ces lois sont des lois sur le plan formel mais non sur le plan matériel, puisque dépourvues de tout contenu normatif. D'ailleurs, elles ne contiennent jamais de pouvoirs habilitants.

### **1.1. Les dissemblances**

Il y a cependant, entre ces deux sortes de textes législatifs, des distinctions importantes. Il y a tout d'abord une différence d'origine. La loi est l'expression de la volonté du Parlement souverain auquel tout pouvoir législatif appartient. Le pouvoir de légiférer du Parlement est donc autonome. Par contre, le règlement est édicté par l'Exécutif ou un organisme administratif en vertu d'une loi qui l'autorise. On ne peut donc parler d'un partage des compétences législatives, mais d'une délégation d'un pouvoir qui reste le monopole du Parlement qui trace les limites de la compétence qu'il délègue. De cette différence d'origine découlent évidemment des distinctions quant à la procédure d'adoption. La loi est adoptée à la suite d'un débat public par les représentants élus du peuple tandis que le règlement n'est aucunement l'objet d'une telle discussion.

Enfin, il existe une différence importante entre ces deux catégories de textes au niveau de l'ordre hiérarchique. La loi, une fois promulguée, ne peut être contestée que pour des motifs d'inconstitutionnalité : ceci tient au

caractère fédératif de notre régime politique où la constitution a effectué un partage entre les compétences législatives du Parlement fédéral et celles des dix Parlements provinciaux. Dans un état unitaire comme l'Angleterre, la loi n'est aucunement sujette à un contrôle judiciaire. Le règlement par contre est beaucoup plus vulnérable. Il émane de l'exercice d'un pouvoir subordonné et inférieur par rapport au pouvoir législatif du Parlement, et qui est par le fait même limité. Les limitations du pouvoir réglementaire qui sont décrites *in extenso*, entre autres dans le traité de droit administratif de René Dussault<sup>1</sup>, se fondent sur des règles de nature constitutionnelle ou découlent de l'ensemble des décisions judiciaires portant sur l'exercice de ce pouvoir. Un règlement peut donc être annulé par un tribunal s'il excède ces limites et, notamment, s'il est incompatible avec la loi qui autorise sa passation.

## 1.2. Les similitudes

Malgré les dissemblances entre ces deux grands types d'actes normateurs, il ne faut pas oublier les similitudes qu'ils révèlent à l'examen, lesquelles, à notre avis, expliquent en partie le va-et-vient de certains types de normes du domaine de l'un à celui de l'autre, au gré souvent des circonstances qui entourent l'élaboration d'un projet législatif.

D'une part, il est clair que tous deux sont l'expression unilatérale de normes de conduite par un pouvoir étatique. D'autre part, il est également vrai que tous deux ayant effet de droit sur les citoyens, ont un caractère impératif. Par ailleurs, ils ont tous deux pour objet de créer une situation juridique nouvelle, générale, impersonnelle et objective.

Vu l'existence de ces caractéristiques communes et considérant la confusion relative qui existe quant à l'appartenance d'une norme au domaine de l'un ou de l'autre de ces actes normateurs, il n'y a pas à se surprendre de ce que les mêmes normes soient, à l'occasion d'interventions législatives différentes, insérées dans un cas au niveau de la loi et dans l'autre au niveau du règlement.

## 1.3. L'absence d'étanchéité

Un rapide survol de la législation en vigueur au Québec nous a permis de relever quelques cas qui illustrent assez bien ce va-et-vient de certaines normes entre le domaine de la loi et celui du règlement.

Ainsi, par exemple, on retrouve dans la *Loi sur les compagnies de flottage*<sup>2</sup> le tarif des droits à prélever sur les diverses espèces de bois et dans

1. R. DUSSAULT, *Traité de droit administratif canadien et québécois*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 1974, tome 1, pp. 740 ss.

2. L.R.Q., c. C-42, art. 48.

la *Loi sur les timbres*<sup>3</sup>, le tarif des droits d'enregistrement. Or, il est facile de constater qu'habituellement le législateur ne procède pas de cette façon et qu'il délègue à l'exécutif ou à un autre organisme le pouvoir d'établir des tarifs.

Notre *Code de la route*<sup>4</sup> énumère aux articles 27 à 37 une foule de détails concernant les accessoires des véhicules automobiles. Pendant plusieurs pages, on nous parle des plaques d'immatriculation, des phares, des feux, des réflecteurs, des pneus, des freins, des silencieux, etc. Bref, on a une énumération de normes très techniques, d'une portée juridique microscopique, que l'on s'attendrait normalement à voir dans un règlement. Par contre, ce qu'il y a d'encore plus étonnant, c'est qu'on retrouve à l'article 109<sup>5</sup> une délégation de pouvoir au gouvernement lui permettant d'établir des normes de nature à peu près identique à celles qui sont contenues dans la loi et portant notamment sur la vitesse des autobus, les classes de permis, les enseignes le long des routes, les taximètres, les plaques internationales et le stationnement. On peut facilement se demander quels sont les critères qui ont guidé ici le législateur dans son choix. Deux autres cas beaucoup plus récents illustrent très bien le fait que des normes identiques sont parfois établies par le Parlement lui-même et que d'autres fois, le pouvoir de les édicter est délégué à l'Exécutif. En effet, en 1978, la *Loi constituant l'Institut national de productivité*<sup>6</sup> établissait à 1 000 000\$ la limite de crédit de cet organisme tandis qu'en 1979, la *Loi constituant l'Institut québécois de recherche sur la culture*<sup>7</sup> déléguait au gouvernement le pouvoir de fixer cette limite.

Il est impossible de terminer cette énumération sans mentionner l'article 31 de la *Loi concernant l'impôt sur la vente en détail*<sup>8</sup> qui accorde au gouvernement le pouvoir d'édicter les règlements qu'il juge nécessaires « pour mettre à exécution les dispositions de [cette] loi selon leur sens véritable ou en vue de suppléer à toute omission ». Enfin dans le même genre, il faut ajouter l'article 59 de la *Loi pour favoriser la conciliation entre locataires et propriétaires*<sup>9</sup> qui autorise le gouvernement à adopter des règlements pour « décréter toute disposition supplétive, interprétative ou accessoire ayant trait à l'application de [cette] loi, ou ayant l'effet de la modifier ou d'en abroger des dispositions ».

---

3. L.R.Q., c. T-10, art. 27.

4. L.R.Q., c. C-24, art. 27 à 37.

5. *Supra*, note 4.

6. L.Q. 1978, c. 68, art. 22.

7. L.Q. 1979, c. 10, art. 22.

8. L.R.Q., c. I-1.

9. L.R.Q., c. C-50.

## **2. La ligne de démarcation**

Suite à ce constat de la situation actuelle chez nous, nous nous croyons fondés à remettre en cause cet état de fait et à nous demander s'il n'y aurait pas lieu de rationaliser davantage le processus décisionnel de la détermination du *situs* des diverses normes dans un projet législatif.

En ce sens, nous sommes personnellement enclins à croire que la logique de la répartition des normes pourrait reposer sur le principe fondamental suivant, savoir :

La situation d'une norme dans la hiérarchie des actes normateurs unilatéraux est fonction directe de l'amplitude de son caractère fondamental et fonction inverse de son degré d'intervention dans l'activité qu'elle vise.

En d'autres termes, avant de décider d'insérer une norme dans la loi ou d'y prévoir qu'elle sera édictée ultérieurement en vertu d'un pouvoir réglementaire, il convient d'une part, d'évaluer sa transcendance relative par rapport aux concepts qui l'entourent dans le projet législatif et, d'autre part, de mesurer son degré de matérialité, de concrétisation de la volonté d'intervention de l'État, de pénétration dans l'activité que l'on se propose ainsi de régir. Il nous semble que c'est sous cet éclairage que l'on devrait établir les coordonnées d'une norme dans un plan législatif.

### **2.1. Des critères possibles de répartition**

Par ailleurs, au niveau opérationnel, des critères plus concrets nous semblent pouvoir être dégagés, que le légiste pourrait avoir à l'esprit, et dont il se constituerait une grille d'analyse, un outil pour s'aider à situer adéquatement les normes dans un projet.

Nous songeons par exemple à :

- la norme qui apparaîtra primordiale en comparaison de d'autres qui seront jugées accessoires ;
- celle qui paraîtra stable, empreinte de pérennité alors que la voisine semblera évolutive dans son essence ;
- celle qui semblera marquée d'un caractère de permanence à côté de celle qui sera intentionnellement temporaire dès le stade de son élaboration ;
- celle qui sera teintée par la politique alors que la suivante sera administrative, neutre ;
- celle qui s'avérera de portée philosophique parmi celles qui relèveront de la technique.



## 2.2. Les trois champs normatifs

Nous sommes toutefois d'avis que tout système théorique rigide ne saurait s'appliquer dans les faits d'une façon inexorable. Le défaut d'absolutisme sur le plan pratique du principe et des critères élaborés ci-dessus est imputable au caractère dualiste de la réalité législative : la teneur juridique d'un projet législatif lui est conférée dans un milieu politique et ce sont les contingences de ce milieu ambiant qui, en cours d'élaboration du projet, conditionnent très souvent le schème de présentation des normes.

Tenant compte de ces considérations empiriques, nous proposons maintenant une approche pragmatique du problème, consistant en une tentative d'esquisser de façon aussi nette que possible les démarcations respectives de trois champs normatifs contigus mais distincts l'un de l'autre :

1. celui des normes qui devraient *obligatoirement* appartenir au domaine de la loi ;
2. celui des normes qui peuvent *facultativement* être du domaine de la loi ou de celui des règlements ;
3. celui des normes qui devraient *normalement* relever du domaine du règlement.

En ce qui a trait au champ législatif, la règle fondamentale pourrait être, qu'est de nature législative toute norme dont l'impact socio-économique prévisible sur notre société est tel que, vu le caractère unilatéral de sa création et le caractère impératif de ses effets, elle requiert dans la conscience collective que sa sanction soit précédée d'un débat démocratique sur son opportunité.

Par ailleurs, que doit-on entendre par une norme réglementaire ? Pour nous il s'agit de la norme dont l'essence s'appréhende par le biais de concepts tels que : détail, modalité, précision, mise en application, ramification de la règle, etc...

Reste à circonscrire cette partie médiane du plan normatif contenant des normes que l'on pourrait désigner comme étant mixtes, ambivalentes voire amphibies. Il s'agit selon nous du secteur des normes dont les caractéristiques sont autres que celles du postulat de base, de l'axiome législatif, mais sans que pour cela on puisse d'emblée les reléguer au rang de normes ultimes dans la gouverne du comportement des individus. C'est pour nous le lot des normes de dimensions juridiques intermédiaires, empreintes de relativité, qui selon qu'on les retrouvera dans un projet législatif ou un autre, paraîtront suivant le volume des normes avec lesquelles elles formeront un ensemble, tantôt majeures et tantôt infimes. Leur insertion dans un ensemble

législatif pourra donc indifféremment se faire au niveau de la loi ou à celui du règlement, en fonction des données variables et concrètes de la circonstance.

### 2.3. Quelques exemples

Pour illustrer davantage le contenu-type de chacun de ces trois champs limitrophes dont nous parlions il y a quelques instants, disons que quant au champ proprement législatif, nous sommes en droit de nous attendre à y retrouver l'ossature, l'armature, la charpente d'une politique législative de l'État, c'est-à-dire les principes généraux qui sous-tendent le comportement recherché de la part des citoyens. C'est en ce lieu normatif que seront par exemple créés et définis les droits et obligations, que seront prévues les sanctions de leur inobservation, que naîtront les organismes chargés de leur application.

En ce qui concerne le champ intrinsèquement réglementaire, l'image que nous en avons est celle des données juridiques mineures, celle des modalités, des formalités, des précisions, de l'accessoire et de l'ancillaire, somme toute de la mise en œuvre d'une politique énoncée en un acte normateur hiérarchiquement supérieur. Un exemple en est celui de la couleur du dossard que doit porter le chasseur ou celui du montant du permis qu'il doit se procurer pour exercer cette activité.

Pour ce qui est du champ intermédiaire, voire mitoyen, une illustration pourrait en être celle des règles relatives aux conditions d'obtention d'un permis. En effet dans l'hypothèse où un État voudrait assortir l'octroi de permis d'établissement d'entreprises étrangères sur son territoire de conditions d'une rigueur telle, qu'elles équivaldraient dans les faits à pratiquement empêcher ces implantations, il nous semble que vu l'impact économique d'une telle mesure, les conditions d'obtention de ces permis devraient être insérées au niveau de la loi, de façon à ce qu'elles originent directement de l'ensemble des représentants élus du peuple. Par contre, dans les cas où il est prévu que les conditions d'obtention d'un permis seront à peu près semblables à celles qui sont imposées habituellement dans d'autres secteurs d'activités, il paraîtra approprié de les retrouver au niveau du règlement.

Notons ici que certaines normes qui pourront initialement être perçues comme étant marginales laisseront conclure après avoir été soupesées avec soin, qu'elles ont un impact insoupçonné sur la portée réelle pratique du projet législatif en question. Ainsi en est-il de la norme, très matérielle en soi, d'un salaire, d'un montant de revenu, mais qui, si elle constitue le seuil d'admissibilité d'un régime tel que celui de l'aide juridique ou celui du supplément au revenu de travail, revêt une importance capitale en ce qu'elle

laissera percevoir la philosophie socio-politique de l'autorité qui l'édicterà, et en fera résulter sur le plan pratique, soit un régime universel, soit un régime ne s'appliquant qu'à un nombre très restreint de citoyens.

## **Conclusion**

Au terme de cette réflexion que pouvons-nous en dégager? Nous aimerions d'une part réitérer notre conviction que bien qu'en soi, le Parlement puisse légalement déléguer à l'Exécutif du gouvernement le pouvoir d'édicter la totalité des normes destinées à régir une activité visée par une intervention législative, il nous semble cependant que, vu la position secondaire des règlements dans la hiérarchie des actes normateurs étatiques, leur contenu devrait avoir un caractère de subordination, de complémentarité par rapport au contenu de la loi. Par ailleurs, nous sommes d'avis que le tracé de la ligne qui départage les domaines respectifs de la loi et du règlement est dicté non pas par un principe immuable, mais par des considérations empreintes de temporalité.

Notre système parlementaire est une réalité mouvante et son évolution dans une direction ou dans une autre pourrait être de nature à influencer considérablement sur cette répartition qui repose dans une certaine mesure sur une opportunité politique et non seulement sur la sagesse juridique. C'est pour ce motif qu'il nous semble que l'essor et l'évolution qu'a connus la législation déléguée, ici comme ailleurs, étaient la réalisation de sa destinée manifeste de s'arroger des pouvoirs d'édicter des normes de teneur nettement législative. Sans pour autant vouloir en faire le royaume de l'infinitésimal, nous croyons néanmoins que cette métamorphose graduelle et constante de la réglementation ne doit pas être de nature à permettre le glissement vers le terrain réglementaire, par la voie de la délégation, de normes susceptibles d'impact majeur sur notre corps social.

Le principe que nous avons formulé ci-dessus n'a bien sûr rien du dogme, cependant c'est notre vœu sincère qu'une réflexion plus profonde précède l'élaboration de pouvoirs réglementaires et que cette décision ne soit plus le palliatif facile de la planification déficiente d'une activité législative. Bref, la délégation doit tenir davantage de la réflexion que du réflexe.

Certains jalons ont pu être posés sur la voie réglementaire et il est certes possible d'établir d'autres balises pour l'utilité de ceux que créent ou exercent les pouvoirs réglementaires, mais il y a également lieu, vu l'impossibilité et peut-être l'inopportunité d'en arriver à une étanchéité complète du domaine de la législation, de tendre vers une meilleure utilisation des pouvoirs réglementaires.

Au Québec, cette volonté se traduit dans les faits notamment par :

- une amélioration incessante tant qualitative que quantitative du contrôle *a priori* de l'exercice de cette activité gouvernementale ;
- la prépublication de plus en plus systématique à la *Gazette officielle du Québec* de tous les projets de règlements d'envergure ;
- l'amélioration du processus d'élaboration des textes réglementaires *via* la formation et le perfectionnement continus des légistes des divers services juridiques gouvernementaux ;
- le parallélisme accru de l'élaboration des projets de loi et de règlement.

Par ailleurs sur le plan prospectif, le Québec songe à instaurer un contrôle parlementaire *a posteriori* de l'activité réglementaire du gouvernement. Il convient également de souligner que la législation par délégation sera probablement bientôt encadrée par une loi sur les règlements.

Permettez-nous cependant de vous souligner le caractère relatif de nos propos. En effet R.M.M. King affirmait, en 1978 :

It is largely a matter of policy to decide the scope of the powers which should be delegated in any particular case, but any delegation should be limited to administrative or procedural matters needed for implementing the objectives of the legislation, and matters of principle should not be delegated but should be left to parliament itself.<sup>10</sup>

Pour sa part, le professeur Pierre Blache n'hésitait pas à être le tenant d'une opinion toute autre, qu'il énonçait comme suit :

S'il fut un temps où les domaines respectifs de la loi et du règlement étaient exclusifs, cette époque est maintenant révolue. Il ne subsiste plus entre ces espèces de normes qu'une différence formelle qui tient à leur situation respective dans la hiérarchie et au fait que la quasi-totalité des règlements tirent leur autorité d'une habilitation législative, si l'on met de côté la nature des autorités qui les fabriquent et les règles relatives aux processus qu'elles doivent suivre.

En effet, si l'on considère la nature des normes susceptibles d'être édictées sous forme de règlement, on doit bien constater que les prétentions à vouloir cantonner ceux-ci dans le territoire limité des règles procédurales ou d'administration ont perdu toute validité. Il suffit par ailleurs de consulter un peu les textes édictés pour constater que le parlement hésite de moins en moins à conférer le pouvoir de créer des droits et obligations substantifs aux autorités réglementantes et que celles-ci exercent ces pouvoirs.<sup>11</sup>

10. R.M.M. KING, *Manual on Legislative Drafting*, Revised 1978, Commonwealth Secretariat, p. 24.

11. P. BLACHE, « Du pouvoir de changer la loi par acte réglementaire statuaire », (1977) 12 *R.J.T.* 372.

L'écart entre les positions respectives sur ce sujet de deux auteurs qui ont l'un et l'autre tout notre respect, nous incite à la plus grande humilité relativement aux idées énoncées ci-haut.

Mais il reste que ce qui, dans le quotidien législatif, colle peut-être le plus à la réalité et emporte sans doute la conviction du plus grand nombre, c'est l'idée qu'émettait le professeur Jean Rivero dans son rapport de synthèse au colloque tenu sur le même thème à Aix-en-Provence, en décembre 1977, où il faisait la remarque suivante :

Cette obsession qui est la nôtre, à nous juristes de droit administratif plus spécialement, de la recherche du critère, de la recherche du signe objectif, qui va permettre à tout coup, à coup sûr, de départager le juste et l'injuste, le blanc et le noir, la compétence judiciaire et la compétence administrative, le droit public et le droit privé, le législatif et le réglementaire, que cette recherche du critère, l'objet de notre attention passionnée et exclusive, est peut-être une recherche vouée à priori à l'échec, et que la directive ou le standard qui laisse évidemment sa place à l'appréciation subjective, répond mieux à la nature des choses que le critère qui cherche des limites certaines dans un domaine qui n'en comporte pas nécessairement et où les transitions sont plus fréquentes que les frontières.<sup>12</sup>

---

12. J. RIVERO, « Rapport de synthèse », *Vingt ans d'application de la Constitution de 1958 : Le domaine de la loi et du règlement*. Colloque organisé par la Faculté de Droit et de Science-Politique d'Aix-Marseille sous la direction de Louis Favoreu, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 1977, p. 269.